

Legitimasjonskrav ved privatisteksamen – hjemmel og klageadgang

22.2.2022 (2021/4640)

Klageren ble nektet å avlegge eksamen som privatist i videregående opplæring, fordi han ikke kunne fremvise slik legitimasjon Privatistkontoret i Oslo kommune krevde. Kravet til legitimasjon fremgikk av Privatistkontorets hjemmeside og vilkårene privatisten hadde akseptert da han meldte seg opp til eksamen. Avgjørelsen ble ikke regnet som et enkeltvedtak, og saken ble derfor ikke klagebehandlet.

Sivilombudet kom til at det var tilstrekkelig hjemmel for å stille krav til legitimasjon i forskrift til opplæringsloven § 3-23 som gir skoleeier ansvar for å gjennomføre eksamen. Det vil likevel være en fordel om dette kommer klarere til uttrykk i forskriften eller loven. Ombudet mente videre at avvisning var et enkeltvedtak, og at det derfor var klageadgang. Kommunen har endret sine rutiner slik at det nå fattes enkeltvedtak innen syv dager etter avvisningen, med tilhørende klageadgang til Oslo kommunes klagenemnd.

Klageren har nå avlagt den aktuelle eksamenen i en annen fylkeskommune. Ombudet ser derfor ikke grunn til å be om klagebehandling av den aktuelle saken. Uttalelsen ble oversendt Kunnskapsdepartementet til orientering i anledning av arbeidet med ny opplæringslov.

Sakens bakgrunn

Våren 2021 skulle A (heretter «klageren») avlegge eksamen som privatist i videregående fag på Skole X. Ved oppmøte på eksamensdagen ble klageren nektet å avlegge eksamen, fordi han ikke kunne fremvise slik legitimasjon som Privatistkontoret i Oslo kommune (heretter «Privatistkontoret») krevde.

I Privatistkontorets *Vilkår for oppmelding til privatisteksamen i Oslo* punkt 8 fremgår det at man ikke får avlegge eksamen dersom man ikke har med gyldig legitimasjon. Hva som anses som gyldig legitimasjon, er listet opp på Privatistkontorets hjemmeside, som det er lenket til i vilkårenes punkt 8. Dersom man ikke kunne fremvise noen av de opplistede legitimasjonsdokumentene, var det samme sted opplyst om at man måtte kontakte Privatistkontoret innen 14 dager etter oppmeldingsfristen for å avklare hvordan privatisten eventuelt skulle kunne legitimere seg på eksamensdagen.

Privatistkontoret fattet ikke et skriftlig vedtak om avvisning. Etter henvendelse fra klageren sendte de en etterfølgende skriftlig redegjørelse. Det ble ikke oppgitt informasjon om klageadgang. Klageren har også henvendt seg til Statsforvalteren i Oslo og Viken, som svarte at de ikke hadde kompetanse til å behandle en slik sak.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Oslo kommune. Siden sivilombud Hanne Harlem tidligere var kommuneadvokat i Oslo kommune, har Stortinget bestemt at hun er inhabil i alle saker som gjelder Oslo kommune og som ble klaget inn til Sivilombudet før utgangen av 2021. Saken er derfor behandlet av setteombud Inge Lorange Backer.

Vi spurte kommunen om hva som var hjemmelsgrunnlaget for en avgjørelse om avvisning fra eksamen som privatist på grunnlag av manglende legitimasjon. Kommunen svarte at forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova § 3-23 om skoleeieres ansvar for å gjennomføre eksamen ga tilstrekkelig hjemmel. Kommunen viste også til at Utdanningsdirektoratets hjemmesider opplyser om at skolen må ha rutiner for å sikre at det er rette vedkommende som møter til og gjennomfører eksamen.

Kommunen viste videre til at det er viktig å sikre at ikke andre enn den oppmeldte gjennomfører eksamen. Det store antallet elever som avlegger privatisteksamen hvert år – 9 000 til 10 000 i Oslo kommune – ble også fremhevet. Kommunen mente det ville være uforsvarlig å la en ukjent person gjennomføre eksamen, og understreket at privatistene hadde akseptert vilkårene for oppmelding til eksamen. Kommunen viste også til at Privatistkontoret hadde opplysninger på hjemmesidene sine om hvordan man skulle gå frem dersom man ikke hadde den opplistede legitimasjonen, slik at problemet kunne løses i forkant av eksamensdagen.

Videre spurte vi om det var klagerett på en avgjørelse om avvisning fra eksamen på grunnlag manglende legitimasjon. Kommunen svarte at en slik avgjørelse bør regnes som et enkeltvedtak med tilhørende klagerett. Privatistkontoret har nå endret sine rutiner, og sender nå vedtaksbrev med klagerett innen en uke etter avvisningen. Ifølge kommunen er riktig klageinstans i en sak som dette Oslo kommunes klagenemnd.

Klageren har i etterkant opplyst oss om at han har gjennomført den aktuelle eksamenen i et annet fylke.

Sivilombudets syn på saken

1. Hjemmelsgrunnlag for avvisning fra eksamen på grunn av manglende legitimasjon

Spørsmålet ombudet her skal ta stilling til, er om Oslo kommune ved Privatistkontoret hadde hjemmel til å nekte klageren å avlegge eksamen fordi han ikke hadde med slik legitimasjon som fremgikk på Privatistkontorets hjemmesider.

Grunnloven § 113 fastsetter at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». I rettspraksis er det presisert at «kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes», jf. Rt. 1995 s. 530 på s. 537 og HR-2021-2510-A avsnitt 51.

Det er ingen bestemmelse i lov eller forskrift som eksplisitt nevner at det kan kreves legitimasjon ved eksamen i videregående opplæring, eller at eleven kan bortvises dersom slik legitimasjon ikke fremvises. Opplæringslova § 3-4 første ledd fastsetter at det kan gis forskrift «om vurdering av [...] privatistar» og «om eksamen». Forskriftskompetansen er imidlertid lagt til departementet, og kompetansen er ikke delegert videre til fylkeskommune eller skoleeier.

Kommunen har vist til forskrift til opplæringslova § 3-23 som hjemmel for avgjørelsen. Bestemmelsens tredje ledd har følgende ordlyd:

«Skoleeigar har ansvar for å gjennomføre alle eksamenar, og for å trekkje elevar til eksamen. Skoleeigar har ansvar for gi elevar informasjon om eksamen og kva det blir lagt vekt på i vurderinga. Dei har òg ansvaret for at privatistar får tilgang til slik informasjon.»

I dette tilfellet er Oslo kommune «skoleeigar», og Privatistkontoret hadde «ansvar for å gjennomføre» den aktuelle eksamenen. Etter ombudets syn må ansvaret for gjennomføringen av eksamen innebære at skoleeieren iverksetter nødvendige tiltak for at eksamen blir gjennomført på en betryggende måte, hvor alminnelige forvaltningsrettslige regler og -prinsipper blir fulgt.

Formålet med et legitimasjonskrav er å hindre at en annen personen enn den som har meldt seg opp til eksamen, faktisk gjennomfører eksamenen. Om en annen person enn den oppmeldte

gjennomfører eksamen – og det blir oppdaget – regnes dette som juks og eksamen annulleres, jf. forskrift til opplæringslova § 3-34 fjerde ledd. Legitimasjonskrav synes som det klart mest praktiske virkemiddelet for å forhindre denne form for juks. Ved avholdelse av privatisteksamen kjenner ikke eksamensvaktene kandidatene som skal avlegge eksamen, og kommunen har opplyst at mellom 9 000 og 10 000 privatister avlegger eksamen i Oslo hvert år.

I dette tilfellet hadde Privatistkontoret gitt tydelig informasjon om legitimasjonskravet på sine hjemmesider, og i vilkårene for oppmelding. Det var også gitt informasjon om fremgangsmåten dersom man ikke kunne fremvise noen av de opplistede dokumentene. I slike tilfeller må privatisten kontakte Privatistkontoret på et tidlig tidspunkt, slik at det kan avklares om privatisten kan identifisere seg på andre måter. Gitt det høye antallet privatister tilsier effektivitetshensyn at en slik praksis er saklig og hensiktsmessig. Under disse omstendigheter legger ombudet til grunn at kravet om legitimasjon i seg selv ikke er særlig inngripende.

På Utdanningsdirektoratets hjemmesider er det gitt informasjon om hvordan eksamen skal administreres. Under overskriften «Identifisering» fremgår det at «[s]kolen må ha rutiner for å sikre at det er rette vedkommende som møter til og gjennomfører eksamen». Det er utbredt praksis blant fylkeskommunene om å kreve legitimasjon ved privatisteksamen. Det samme gjelder i universitets- og høyskolesektoren.

Etter dette er det ombudets syn at forskrift til opplæringslova § 3-23 overlater til skoleeieren å gi nærmere regler om identifikasjon ved oppmøte til privatisteksamen. Det vil imidlertid være en fordel om forskriften – eller loven – gir klarere uttrykk for dette. Skoleeier må informere privatistene om hvilke krav som stilles på en tydelig og forståelig måte.

I denne saken hadde Privatistkontoret gitt tilstrekkelig informasjon gjennom sine nettsider og i vilkårene for oppmelding til eksamen.

Oslo kommune ved Privatistkontoret hadde dermed hjemmel til å nekte klageren å avlegge eksamen fordi han ikke hadde med slik legitimasjon som fremgikk på Privatistkontorets hjemmesider.

På bakgrunn av arbeidet med ny opplæringslov vil ombudet gjøre departementet oppmerksom på hvilket hjemmelsgrunnlag kravet om legitimasjon ved eksamen hviler på. En kopi av uttalelsen blir derfor sendt Kunnskapsdepartementet.

2. Enkeltvedtak og klagerett

Følgen av at klageren ikke hadde med korrekt legitimasjon, var at han ikke fikk avlegge eksamen. Dersom avvisningen anses som et enkeltvedtak, skulle Privatistkontoret ha fulgt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV til VI, herunder gitt opplysninger om klageadgang, jf. §§ 27 og 28.

I forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a er «enkeltvedtak» definert slik: «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet» og som er «bestemmende for rettigheter eller plikter» til «en eller flere bestemte personer».

Det er klart at avvisningen er en «avgjørelse» som ble truffet under «utøving av offentlig myndighet». Det er også klart at avgjørelsen var «bestemmende» for klagerens «rettigheter og plikter» – om han ikke hadde blitt avvist, ville han ha hatt rettskrav på å avlegge eksamen. Avvisningen har videre ikke karakter av å være en faktisk handling.

Bortvisning *under* eksamen er ifølge forskrift til opplæringslova § 3-33 et enkeltvedtak. For en privatist vil følgen av avvisning før eksamen starter på grunn av manglende legitimasjon være den samme som ved bortvisning under eksamen: privatisten får ikke avlegge eksamen. Dette understreker at også avvisning før eksamen må anses som et enkeltvedtak.

Ombudet anser derfor avgjørelsen om avvisning som et enkeltvedtak. Det er dermed klagerett over avgjørelsen etter forvaltningsloven § 28. Oslo kommune har opplyst at riktig klageinstans er Oslo kommunes klagenemnd, og ombudet legger dette til grunn. Kommunen skulle etter dette ha opplyst om klageadgangen og sørget for at klageren fikk behandlet sin klage.

Kommune har informert oss om at praksis er lagt om ved at en avviksmelding blir fylt ut i eksamenslokalet når kandidater avvises på grunn av ugyldig legitimasjon, og at det innen en uke treffes et etterfølgende enkeltvedtak der privatisten blir orientert om klageadgangen. Ombudet antar at samtidig skriftlig vedtak «vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet», jf. forvaltningsloven § 23, og at ordningen med etterfølgende skriftlig enkeltvedtak derfor tilfredsstillere forvaltningslovens krav.

Da kommunen har endret sin praksis og klageren har avlagt den aktuelle eksamenen, finner ombudet ikke grunn til å be om at saken blir behandlet på ny.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at forskrift til opplæringsloven § 3-23, som gir skoleeieren ansvar for å gjennomføre eksamen, er tilstrekkelig hjemmel for å stille krav om legitimasjon til kandidater som møter til eksamen. Det vil likevel være en fordel om dette kommer klarere til uttrykk i forskriften eller loven. Skoleeieren må informere privatistene om hvilke krav som stilles, på en tydelig og forståelig måte. I dette tilfellet hadde Privatistkontoret i Oslo kommune gitt tilstrekkelig informasjon.

Avgjørelsen om avvisning på grunn av manglende legitimasjon er imidlertid et enkeltvedtak, med tilhørende klagerett. Kommunen skulle ha opplyst om klageadgang og sørget for at klageren fikk behandlet sin klage.

